دکتر کریم حسین زاده دلیر
دکتر محمد رضا پور محمدی
علیرضا سلطانی (نویسنده اصلی)

طرح‌های شهری ایران از قلمرو تهیه تا واقعیّت آن در اجرا

(مورد مطالعه : طرح جامع تبریز)

چکیده

با ورود به نیمه‌ی دوم دهه‌ی هشتاد، بیش از چهل سال از زمان تهیه واجرای طرح‌های جامع شهری در ایران می‌گذرد. بر اساس بررسی های انجام شده این طرح ها با وجود همه‌ی تمهیدات، رویکردها وابزارهای قانونی خود از دست‌یابی به اهداف تعیین شده، به دلایل مختلف، بازمانده‌اند. در نوشتار حاضر با فرض این که ناهماهنگی سازمان های مؤثّر در امور خدمات شهری، نحوه‌ی تهیه واجرای طرح‌ها و نبود منابع مالی به همراه عدم وجود نیروی تخصصی در ناکارآمدی این طرح‌ها مؤثّر بوده است، با تکیه بر مطالعات میدانی ، اسنادی وکتابخانه ای پیرامون موضوع بحث نموده است. نتایج حاصل از این تحقیق، بیانگر آن است که نبود مدیریت واحد شهری ، کیفیّت مطالعات وبرآورد مهندسین مشاور و ناتوانی شهرداری ها از بعد مالی وانسانی، در ناکارآمدی طرح‌ها مؤثّر بوده است.

کلیدواژه‌ها : طرح های شهری ، طرح جامع ، تهیه واجرا ،منابع مالی ، ناکارآمدی.

درآمد

به نظر نمی رسد در تاریخ ایران، مانند زمان حاضر این همه نهاد و دستگاه دولتی وغیر دولتی در امور مربوط به تهیه وتوسعه‌ی برنامه های مربوط به شهر دخالت کرده وفعّالیّت داشته باشند. دوره ای که علی‌رغم همه‌ی تمهیدات ، رویکردها وابزارهای قانونی، نتوانسته آن غنای افتخار برانگیز شهر ایرانی را که تا مدّت های طولانی الگوی بسیاری از کشورهای جهان بود، به آن بازگرداند. وآن به این معنی است که

تاریخ دریافت: ۸۷/۸/۱۸ تاریخ تصویب:۸۷/۱۰/۱۶

مسائل وتنگناهایی که موجب برنامه ریزی می شوند، به خوبی شناخته نشده اند . به عبارت دیگر، وقتی عنوان می کنیم عمل برنامه ریزی انجام می شود، منظور این است مشکلاتی که از این طریق حل می‌شوند را شناخته و وظایف واهداف برنامه ریزی را مشخص کرده ایم. حال اگر این موضوع حلّ مسائل شهری باشد، طبیعتاً مستلزم مطالعات ، بررسی ها وحسّاسیّت های بیشتری خواهد بود . از اوّلین نمونه های برنامه‌ریزی مدوّن و حرفه ای برای شهرها، می توان به طرح‌های جامع اشاره کرد که به نوعی دخالت مدبّرانه وهنرمندانه تصمیم گیرندگان وبرنامه ریزان در مورد شهرها بود. از این طرح‌ها که از سال ۱۹۳۴، با تهیه‌ی طرح جامع آمستردام هلند و از سال ۱۳۴۵ با تصویب طرح بندر لنگه در ایران رواج یافت، به این صورت یاد می شود که: سندی است مصوّب ، قانونی ولازم الاجرا که بهترین راه حل های ممکن را با توجه به شرایط شهرها ونیازهای شهروندان پیشنهاد کرده است. در ایران از آن جا که پیشنهاد این طرح‌ها در عمل توفیق لازم را نداشته، همواره شیوه‌ی تهیه واجرای آن از طرف کارشناسان به دلایل مختلفی نقد وعنوان شده که طرح‌ها در نظام گرداب رسمی تهیه و ارجاع، خلاصه شده واز کیفیّت طرح‌ها ومطابقت آن با شرایط محلّی خبری نیست. با توجه به این انتقادها و علی‌رغم تغییراتی که دربرخی از دوره های زمانی در عنوان طرح‌ها به وجود آمده ، هیچ تغییری در روش های مطالعاتی آن به جز طرح جامع جدید تهران صورت نگرفته است . در این نوشتار، با علم به وجود مغایرت های بسیار از تهیه‌ی طرح های جامع تا واقعیّت آن در اجرا، که حاصل تجربه‌ی کاری نگارنده نیز هست، پیرامون برخی عوامل مؤثّر در ناکارآمدی واثر بخشی این طرح‌ها بحث شده است.

بیان مسأله

اکنون بیش از چهارده‌ه از زمان تهیه واجرای طرح های توسعه‌ی شهری واز آن جمله طرح های جامع شهری ، به منظور ساماندهی شهر ها می گذرد. گذشت این سال ها به معنای آن است که بسیاری از این طرح ها، دوره‌ی زمانی پیش بینی شده وحتی فراتر از آن را طی کرده اند. علی‌رغم همه تمهیداتی که در عناوین طرح‌ها و محتویات آنها صورت گرفته ، ارزشیابی ها نشان می دهد که این طرح‌ها در دست‌یابی به اهداف خود ناموفّق بوده اند. بدون تردید شهرداری ها وسازمان های تهیه کننده طرح ها در این مدّت تجربیّات زیادی کسب کرده اند، اما به دلیل مشکلات زیاد، از جمله خلأ ناشی از تفاوت بین دیدگاههای

مهندسین مشاور تهیه کننده و شهرداری ها و همچنین نبود توان فنّی وتخصّصی لازم در شهرداری ها، بسیاری از مسایل همچنان پابرجاست.

باتوجه به اهمیت این طرح ها در توسعه‌ی سامان مند شهرها وبا علم به این که این طرح‌ها از موفقیّت لازم در تهیه واجرا برخوردار نبوده اند ، سؤالاتی به شرح زیر مطرح است :

– از نظر مهندسین مشاور تهیه کننده طرح ، چه عواملی در ناکارآمدی طرح‌ها می تواند مؤثّر باشد؟

– آیا شهرداری ها از توان مالی وفنی لازم برای اجرای طرح های جامع برخوردارند؟

اهمیت مسأله وطرح جامع تبریز

فرانسیس تیبالدز، معتقد است " به همان میزان که پیشرفت های اقتصادی وتکنولوژیکی جایگاه جهانی جوامع را تعیین می کنند، استفاده اصولی از روش های علمی در ساماندهی شهر ها نیز نشان دهنده‌ی درجه پیشرفت وعقب ماندگی کشور هاست" (خسرو شاهی، ۱۳۸۲: ۲) . واین موضوعی است که بیش از پیش بر اهمیّت و ضرورت این طرح‌ها می افزاید .

به موازات تغییرات صورت گرفته در شهرها، که بدون تردید ناشی از رشد طبیعی جمعیت شهری ومهاجرت از روستا به شهر بوده وعامل گسترش شهرها به شمار می رود، مانند دوره های قبل از انقلاب صنعتی نمی توان شهرها را به حال خود رها کرد. به همین دلیل، برای توسعه‌ی متوازن شهرهای امروزی، طرح‌های شهری بنیادی ترین ابزار شکل دهی به شمار می روند. (سعید نیا، ۱۳۸۲ : ۷). حال آن که طرح های جامع شهری چنان که از نام آن نیز برمی‌آید ، مهمترین و کامل ترین طرح توسعه‌ی شهری است (مزینی، ۱۳۷۴ : ۱۷۴). چگونگی سازمان دادن به فعالیّت‌های شهری در فضا (پارس ویستا، ۱۳۸۰: ۷)، ترویج ضوابط شهرسازی و کنترل توسعه‌ی شهر ها (شیعه، ۱۳۷۵: ۹۵) ، برقراری ارتباط منطقی بین انواع مختلف کاربری ها از لحاظ مطلوبیّت ، سازگاری و تناسب (Gallion &Eisner ,1984: 201) ، وچگونگی عملی شدن برنامه به منظوربالابردن منافع عمومی (پور محمدی، ۱۳۸۲: ۱۲۴) ، از جمله مسائلی است که تنها از طریق تهیه این طرح‌ها ممکن خواهد شد.

به دلیل موفقیّت نه چندان مناسب این طرح ها در عمل واز آن جا که بسیاری از الگوهای شهرسازی از شرایط طرح های جامع پیروی می کنند، تأمّل در چگونگی تهیه واجرای این طرح‌ها در کارآمدی واثر بخشی آن از اهمیّت زیادی برخوردار است.

فارغ از مزایا و معایب اولین طرح جامع تبریز در سال ۱۳۴۹ ، تهیه‌ی دومین طرح جامع این شهر در سال ۱۳۶۵، طیّ قراردادی از طرف وزارت مسکن و شهرسازی به مهندسین مشاور عرصه واگذار گردید. علی‌رغم شروع کار مطالعاتی آن از سال ۱۳۶۵، این طرح بعد از ۹ سال از زمان تهیه ، در جلسه‌ی مورّخ ۱۳۷۴/۱/۲۸ به تصویب رسیده است. افق زمانی طرح سال ۱۳۸۵ بوده، که هم اکنون عمر آن به پایان رسیده است. وجود نقایص متعدد در محتویّات ، چگونگی مطالعات و پیش بینی های طرح ، به همراه عدم پای بندی به ضوابط آن، به بهانه‌ی قابل توجیه نبودن طرح تفصیلی متعاقب آن (که همچنان بعد از گذشت ۱۲ سال از زمان تصویب طرح جامع آماده نشده است) ، وهم چنین تطبیق پیشنهادهای آن با آنچه که اتفاق افتاده (مغایرت جهات توسعه‌ی پیشنهادی با وضع موجود ، عدم تحوّل در ساختار مدیریت شهری که از پیشنهادهای طرح بوده ، عدم تشکیل مرکز جدید شهر که قرار بود با انتقال پادگان شهر صورت گیرد، به همراه سایر اهداف اساسی تحقّق نیافته) سؤالات متعددی را مطرح می کند که پرداختن به برخی از آنها، اهمیّت موضوع را روشن می سازد .

به نظر بسیاری از کارشناسان ، نگاه تک بعدی به شهر وشهرسازی ، معتقد نبودن به مطالعات پایه ای وآمار وارقام غیر واقعی، که مبنای تعیین سرانه ها نیز همین آمارها بوده اند، از مهمترین عواملی بوده که در ناکارآمدی طرح‌های جامع شهری مؤثّر واقع شده است.

از نظر واجدو ویچ ویسی، مراجعه به افکار شهروندان و یا نمایندگان آن ها در زمان تهیه‌ی طرح ها در کارآمدی وعملی شدن آنها مؤثّر است. (Vajdovich Visy ,2002:1) . دیاز اورتا اعتقاد دارد که هر طرحی که برای شهر تهیه می شود، باید دربردارنده تغییرات مؤثّر، مطلوب وقابل توجیه در فضاهای شهری وبه تبع آن کیفیّت زندگی مردم باشد(Diaz Ortueta ,2006:3) . از نظر فرانسیس تیبالدز [1] ، هر تغییری در شهر ناراحت کننده است ، اگر این تغییر به صورت غیر منتظره وبدون اطلاع رسانی قبلی باشد، اوضاع بدتر می شود، به همین خاطر اهمیت حیاتی دارد که مردم از آنچه در حال رخ دادن است و از زمان ودلیل آن به

1.Fransis Tibaldz

طور کامل آگاه باشند (قاسمی ، بی تا: ۹۷) . واین از مهمترین موضوعاتی است که توجه به مـردم ومـشارکت آنها در زمان تهیه واجرای طرح را ضروری می نماید.

پیشینه‌ی تحقیق

فلسفه‌ی وجودی الگوهای شهرسازی علی‌رغم قدمت نـه چنـدان زیـاد آن ، پایـان دادن بـه مـسأله‌ی آشفتگی در فضاهای شهری وتوسعه‌ی سامان‌مند شهرها بود. درست است که در ابتدا و بـه ویـژه در حـدود سال های ۱۹۱۴ ، هدف از شهرسازی انجام اقدامات معماری در مقیاس بزرگتر تلقی می شـد(مزینـی ، ۱۳۷۸ :۵۶) ، اما گذشت زمان نه تنها ضرورت تأمّل بیشتر در این زمینه، بلکه توجـه بـه عوامـل تـأثیر گـذار در ایـن فرآیند (سیاسی ، اجتماعی، اقتصادی وزیست محیطی مربـوط بـه شـهر از یـک سـو وعوامـل فـرا شـهری همچـون شاخص های ملی ومنطقه ای ، سیاست های اجرایی توسعه‌ی شهری و...) را نیـز الزامـی مـی‌کـرد. و نیـز از همـین زمان بود که توجه به طرح‌های توسعه‌ی شهری با توجه به شرایط شهرها مورد توجه قرار گرفت.

اولین طرح جامع شهری که ادّعا داشت به مسأله‌ی مورد توجه برنامه ریـزی معاصـر کـه در جهـت حـل مشکل مسکن ، محیط زیست، ترافیک وعواملی از این دست توجه دارد، همان طرحـی بـود کـه ایـدفونس سردا[1] در سال ۱۸۵۹ برای بارسلونا ارایه داد . (البته طرحی نه به انـدازه جامعیـت ومقبولیـت جهـانی طـرح جـامع آمستردام هلند در سال ۱۹۳۴ ، که الگوی تهیه‌ی طرح‌هـای جـامع بعـدی در بـسیاری از کـشورهای جهـان گردیـد.) وبدون تردید این طرح‌های بعدی بودند که بـه ایـن حرفـه‌ی نـو شـکل بخـشیده وضـرورت تهیـه‌ی آن را انکار ناپذیر ساختند (Neuman,1998) .

آنچه مسلّم است، این که اغلب این اقدامات در زمانی اتفاق مـی افتـاد کـه شهرنـشینی بـا پیچیـدگی بـه شکل امروزی آن روبرو نبوده است. به موازات تغییـرات بـه وقـوع پیوسـته در شـهرها، کـشورهای توسـعه یافته سیاست های متناسـب بـا آن را اتخـاذ وموفـق هـم بـوده انـد . بـه عنـوان نمونـه مـی تـوان بـه مجموعـه رویکردهایی که در تهیه طرح‌های جامع وتفصیلی شهری کشورهای هلند ، سوئد، نـروژ ودانمـارک وجـود دارد، اشاره کرد که پایه‌ی تهیه هر طرح شهری نظر مردم ، لحاظ نیازهای آنان و توجـه بـه توانـایی اجرایـی شهرداری هاست. در این کشور ها وبخصوص سوئد، چنانچه شـهرداری مطـابق طرحـی کـه در تهیـه‌ی آن

1.Ildfons Cerda

مسؤول بوده ، اقدام نکند ویا از ضوابط تعریف شده تخطّی کند، ملـزم بـه پرداخـت غرامـت بـه شـهروندان است (قریب ، ۱۳۸۰ : ۱۲۷).

علاوه از طرحی که به عنوان اولین طرح شهری به سال ۱۳۱۰، توسط کارل فـریش مهنـدس چـرم سـاز آلمانی برای شهر همدان تهیه شد ، تهیه و تصویب طرح های جامع شهری به شکل کنـونی آن بـه برنامـه‌ی سوم قبل از انقلاب بازمی گردد. هدف کلّی از تهیه‌ی این طرح‌ها ، بررسی مـسایل موجـود شـهر و ارایـه‌ی پیشنهادهای لازم برای رفع نواقص موجود در آینده وایجاد شهری بود کـه بتوانـد آسـایش سـاکنان خـودرا فراهم سازد (مجتهد زاده ، ۱۳۸۲: ۱۴۰) . تأمّلی اندک در فرایند تهیه طرح های جـامع شـهری در ایـران نـشان می دهد که مهمترین نقـص ایـن طـرح‌هـا آینـده نگـری قطعـی در مـورد شـهرها در زمـان تهیـه وتـصویب آنهاست. چنین طرز تفکری در تهیه‌ی طرح ها ، باعث تهیه‌ی طرح های ناقص وغیر واقع بینانـه شـده اسـت. به عبارت دیگر طرح های جامع شهرهای کشور ما با اتکا بـه سیـستم یکطرفـه تـصمیم گیـری کـه بـه دلیـل مشرف نبودن به واقعیّت های شهری نتوانسته شناخت لازم از شهر را به دسـت آورد از یـک طـرف و عـدم اطّلاع مجری طرح (شهرداری) نتوانسته انـد در اجـرا بـه موفقیّـت لازم دسـت پیـدا کننـد. از نظـر مهندسـین مشاور شارمند، نارسایی ها وتنگناهای طرح های جامع، که عملاً در زمان اجرا آشـکار مـی شـود، محـصول ناهماهنگی وعدم ارتباط کافی بین ارگان هـای اجرایـی طـرح ،کمبـود منـابع مـالی ، مـشکلات مـدیریتی و مشکلات پیرامونی ومحیطی است (شارمند، ۱۳۷۸: ۱۹) . الگـو بـرداری از غـرب وغفلـت از تحلیـل شـرایط محلی طرح وهم چنین عدم ارزشیابی نتایج حاصل از تهیه واجرای طـرح هـا بـرای جلـوگیری از اشـتباهات گذشـته ، از عوامـل دیگـری اسـت کـه در ناکارآمـدی طـرح هـای جـامع مـؤثّر بـوده اسـت (سلطانی ، ۱۳۸۳: ۱۶). نبود شناخت کافی از منـاطق و محورهـای توسـعه بـه همـراه فرضـیّاتی کـه متکـی بـه شناخت لازم از محدوده‌ی مورد مطالعه نبوده ، باعث شده که ارزش های عملی واجرایی طرح هـای جـامع به مقدار زیادی کـاهش یابنـد (حـسین زاده دلیـر ، ۱۳۷۶: ۱۳۶) . نهایتـاً براسـاس ارزشـیابی مهندسـین مـشاور شارمند که با هدف بررسی عملکرد طرح های شهری از چهار شـهر اصـفهان ، قـزوین، رفـسنجان وملکـان صورت گرفته این طرح‌ها در تحقّق اهداف مربوط به نحوه‌ی گسترش شهر در اصفهان ورفـسنجان بـا ۲۵٪، ملکان ۵۰٪ وقزوین ۷۵٪ با موفقیّت همراه بوده است. هم چنین میزان واقع گرایی این طرح‌هـا در اصـفهان ، ۳۰٪ ، رفسنجان ۲۰٪ ، قزوین ۴۰٪ و در ملکان ۸۰٪ بوده است (شارمند، ۱۳۷۸ ، ۱۵۸).

اهداف تحقیق

هدف کلی این تحقیق "بررسی تنگناهای طرح‌های توسعه‌ی شهری از زمان تهیه تا اجرا در ایران با تأکید بر طرح جامع تبریز است" همچنین، اهداف ویژه این تحقیق عبارت اند از :

- تعیین علل تفاوت طرح تهیه شده با اجرای آن از نظر مهندسین مشاور.
- مشخص نمودن توان مالی وفنّی شهرداری ها برای اجرای طرح‌ها.

روش تحقیق

روش تحقیق در این پژوهش ، کتابخانه ای ، اسنادی و میدانی است. تکنیک عمده ی جمع آوری اطّلاعات در شکل میدانی آن ، پرسشنامه ای است که از سؤالات باز وبسته تشکیل شده و برای جمع بندی سؤالات مطرح شده از طیف لیکرت وتجزیه وتحلیل های توصیفی [1] SPSSاستفاده شده است.

جامعه‌ی آماری

جامعه‌ی آماری این پژوهش، مهندسین مشاور تهیه کننده طرح ها ، شهرداری های مناطق وادارات مربوط به آمار منابع مالی ونیروی انسانی شهرداری تبریز است.

روش جمع آوری اطّلاعات

در خصوص جمع آوری اطّلاعات با توجه به حوزه‌ی اختیارات و وظایف هر یک از جامعه‌ی آماری سؤالاتی به صورت باز و بسته تهیه و پس از توزیع پرسشنامه ها نسبت به جمع بندی نظریّات آنها اقدام شده است. لازم به توضیح است که پاسخ دهندگان به سؤالات در شهرداری ها، شهرداران مناطق و در سازمان ها ومهندسین مشاور ، مدیران عامل و یا معاونان آنها بوده است. در سایر زمینه ها مانند منابع درآمدی و یا آمار مربوط به کمیّت وکیفیت نیروی انسانی از مستندات موجود در اداره درآمدهای عمومی واداره کارگزینی شهرداری تبریز استفاده شده است.

---

1 -Statistical Package Social Science.

یافته های تحقیق

آزمون نتایج حاصل از پرسشنامه های توزیع شده وبررسی اسناد موجود نشان داد که تقریباً همه‌ی متغیّرهای مستقل مورد بحث ارتباط معناداری با ناکارایی طرح ها داشته و نقش عوامل مورد نظر در این زمینه مورد تأیید قرار می گیرند.

مهمترین یافته ها ونتایج توصیفی این بررسی به صورت خلاصه بیان می شود :

- میزان اعتقاد به اثر بخشی طرح‌ها ی شهری در کیفیّت فضاهای شهری از نظر آنها ۸۱/۷٪ اعلام شده است.
- عدم حضور شهرداری ها به هنگام تهیه‌ی طرح وسیستم یک طرفه تصمیم گیری را به میزان ۹۱/۸٪ در ناکارآمدی طرح‌ها مؤثّر عنوان کرده اند.
- ۸۱٪ سؤال شوندگان نقص طرح‌ها را به نبود آمار واطّلاعات پایه ای لازم برای تهیه طرح ربط داده اند .
- به نظر اکثریّت آنها (۶۷٪) ، تیپ بودن طرح‌ها و بی توجّهی به شرایط محلّی نمی تواند عامل ناکارآمدی طرح تلقّی شود که این نظر در نوع خود قابل تأمّل است.
- مجموعه‌ی این مهندسین ، تعامل شهرداری ها وسازمان های مسؤول تهیه طرح را در ارجاع ایرادات برای رفع نقص در زمان تهیه‌ی طرح را کم اعلام کرده اند.
- از نظر آنها نبود مدیریت واحد شهری تأثیر زیادی (۷۸٪) در عدم کارایی طرح‌ها داشته است، به هر حال عنوان کرده اند که شهرداری در اجرای ضوابط تعریف شده برای طرح به میزان زیادی(۷۳٪) موفق بوده است.

به طور کلّی از نظر مجموعه‌ی این مهندسین ، تأخیر در تهیه‌ی طرح به دلیل عدم پرداخت به موقع حق الزحمه‌ی مهندسان مشاور ، نبود مطالعات کاربردی در شهرداری ها به عنوان اطّلاعات پایه و عدم تناسب حق الزحمه‌ی تعریف شده با خدمات مهندسین مشاور، از مهمترین عواملی است که باعث به تأخیر افتادن طرح‌ها ودر نهایت عامل ناکارآمدی آنهاست.

نتایج ناشی از بررسی وضعیّت مالی ونیروی انسانی موجود در شهرداری تبریز نیز شامل مواردی به شرح زیر است:

بر پایه‌ی مصاحبه ای که با شهرداران و کارشناسان مناطق شهرداری تبریز صورت گرفت ، بسیاری از آنها نبود منابع مالی لازم را اساسی ترین عامل بی توجّهی به اجرای ضوابط طرح‌های تعریف شده دانسته‌اند. براساس اظهار نظر آنان ، از آن جا که منابع در آمدی پیش بینی شده در طرح‌های جامع عملاً محقّق نمی‌شود ، در زمان بودجه ریزی برای سال های آتی ، بیشتر از اولویّت های طرح های جامع ،منابع درآمدی ، وطرح‌های مشارکتی هستند که مبنای اقدامات بعدی در رسیدن به توسعه‌ی شهری قرار می گیرند. به عنوان مثال از اجرای طرح‌های بافت های فرسوده یاد شد که به نظر آنها این طرح‌ها به علّت هزینه بر بودن ونبود منابع مالی لازم برای اجرا، به جز در برخی موارد ، همچنان بلاتکلیف می مانند.

لازم به ذکر است که علی‌رغم تلاش های پی گیر ، اداره درآمدهای عمومی شهرداری تبریز نتوانست درآمد وهزینه های مربوط به سال های طرح جامع (۸۵-۱۳۷۴) را تهیه کند. لیکن مجموع درآمدهای شهرداری تبریز از سال ۱۳۸۳ تا آخر سال ۱۳۸۶ به همراه بودجه مصوّب همان سال ها آورده شده که در دو سال اول با کسری بودجه و درآمد و در دو سال بعدی نزدیک به بودجه‌ی پیشنهادی بوده است.

جدول شماره (۱) : مقایسه‌ی بودجه‌ی مصوّب شهرداری تبریز با درآمد آن در طول سال های ۸۶-۱۳۸۳

ردیف	سال	بودجه‌ی مصوّب (ریال)	درآمد (ریال)
۱	۱۳۸۳	۱/۴۰۴/۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰/	۱/۰۰۹/۵۸۲/۴۳۱/۰۶۱
۲	۱۳۸۴	۱/۷۰۹/۷۹۸/۰۰۰/۰۰۰/	۱/۱۷۱/۸۱۶/۵۲۳/۰۴۲
۳	۱۳۸۵	۱/۵۰۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/	۱/۵۴۷/۳۶۰/۴۳۲/۸۵۲
۴	۱۳۸۶	۱/۷۲۲/۶۰۰/۰۰۰/۰۰۰/	۱/۸۰۲/۴۳۰/۶۶۵/۵۰۲

ماخذ : اداره در آمدهای عمومی شهرداری تبریز ، ۱۳۸۷ .

لازم به توضیح است که این شهرداری در سال ۱۳۸۷ ، دارای شانزده سازمان وشرکت، هشت منطقه شهرداری با تعداد۶۵۴۶ پرسنل رسمی وغیر رسمی بوده (حداقل در ده الگوی استخدامی) ، که بودجه‌ی مصوّب آن برای سال ۱۳۸۶ بالغ بر دوهزار وششصد وسی و هفت میلیارد وچهارصد وپنجاه میلیون ریال (۲/۶۳۷/۴۵۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال بوده است.

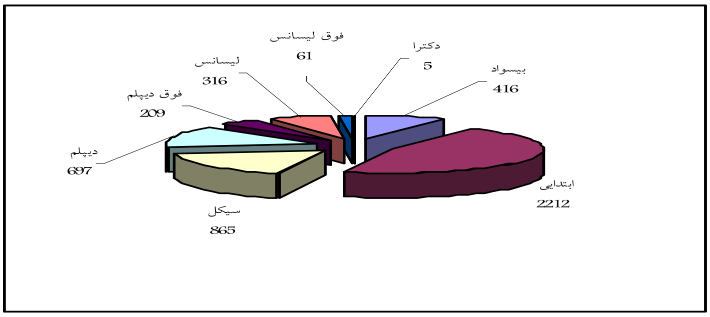
در زمینه‌ی مسایل مربوط به کیفیّت نیروی انسانی موجود در شهرداری ها ، براساس بررسی های به عمل آمده در حدود ۸۷/۶۴٪ نیروی موجود را کارکنان دیپلم وزیر دیپلم تشکیل می دادند ، که در صورت افزودن نیروی کاری طرف قرارداد با شرکت های پیمانکاری ، این رقم به بالای ۹۱٪ می رسد. وبی تردید وجود چنین شرایطی از وضعیّت نیروی انسانی برای شهرداری مادرشهری چون تبریز بسیار نامناسب است. جدول زیر میزان تحصیلات کارکنان رسمی وطرف قرارداد با شهرداری تبریز (بدون لحاظ تأمین نیرو) را نشان می دهد.

جدول شماره (۲) : میزان تحصیلات کارکنان شهرداری تبریز

بیسواد	ابتدایی	سیکل	دیپلم	فوق دیپلم	لیسانس	فوق لیسانس	دکترا	
۴۱۶	۲۲۱۲	۸۶۵	۶۹۷	۲۰۹	۳۱۶	۶۱	۵	تعداد
٪۸۷/۶۴				٪۴/۳۷	٪۶/۶	٪۱/۲۸	٪۰۱	درصد

ماخذ : کارگزینی شهرداری تبریز ، ۱۳۸۶

نمودار شماره (۱) : پراکندگی تحصیلات کارکنان رسمی وطرف قرارداد با شهرداری تبریز



ماخذ : اداره کارگزینی شهرداری تبریز ، ۱۳۸۶ .

با اندکی تأمّل در نتایج به دست آمده و مقایسه‌ی آن با اهدافی که از تهیه‌ی طرح‌های توسعه‌ی شهری دنبال می شود، به خوبی در می یابیم که هنوز مبنای مناسبی برای رسیدن به کیفیّت مطلوب را تعریف نکرده ایم. در زمانی که در کشورهای مختلف با توجه به تغییرات شهرنشینی ، سیاست های متناسب با موضوع نیز اتخاذ گردیده ، در کشور ما تعریف زمینه‌ی تئوریکی مناسب برای تهیه‌ی طرح‌های شهری با وجود آزمایش چندین الگو، همچنان با مشکل روبرو است. به عبارت دیگر با وجود همه‌ی سازمان ها ، ساختار ها وقوانین ومقرّرات موجود در این زمینه، هدف ناشی از تهیه‌ی طرح‌ها بنابه دلایل مختلف تحقّق پیدا نکرده است. در جدول زیر نمونه‌ی چنین فرآیندی که عدم توفیق در شناخت وبرآوردها را نشان داده (چگونگی تبدیل فضای سبز طرح جامع به سایر کاربری ها) آورده شده است.

جدول شماره(۳) : وضعیت فضای سبز طرح جامع در وضع موجود مناطق هشت گانه شهرداری تبریز

ردیف	کاربری ایجاد شده به جای فضای سبز	منطقه ۱	منطقه ۲	منطقه ۳	منطقه ٤	منطقه ٥	منطقه٦	منطقه ۷	منطقه ۸	جمع کل m^2	درصد
۱	مسکونی غیر مجاز	۱۵۱۱۰۵	۳۱۳	۶۱۴۵۳۲	۳۵۸۳۹	۵۶۲۰۱	۶۲۲۷۶	۶۲۱۱۸	—	۹۸۲۳۸۴	٪۴۴/۵
۲	تولیدی و کارگاهی	۵۳۶۶	—	۴۱۳۰۳	۶۸۲۹	۱۳۷۸۴۷	—	۳۶۷۵۵	—	۲۲۸۱۰۰	٪۹
۳	تجاری	—	۲۷	۳۹۵۴۶	۴۴۷۹	—	—	۲۷۶۳۲	۱۵۳	۷۱۸۳۷	٪۳/۳

ماخذ : شهرداری تبریز، ۱۳۸۳

نتیجه گیری

هم چنان که می دانیم برنامه ریزی در ایران از قدمت زیادی برخوردار است، اما الگوی طرح های جامع در ایران تحت تأثیر یک رویکرد جهانی و با تهیه‌ی طرح‌هایی در برنامه‌ی سوم عمرانی و تصویب طرح جامع بندر لنگه به سال ۱۳۴۵ ، عملاً در کشور رواج پیدا کرد. به دنبال تهیه واجرای این طرح ها ، از همان سال های اوّلیّه ، برخی از مسایل ونارسایی های آن برای دست اندرکاران آشکار ومورد انتقاد قرار گرفت که این انتقادات تا به امروز نیز ادامه دارد. در ابتدا بیشتر این انتقادات متوجه روندهای قانونی تهیه و تصویب بوده، ولی در دوره های بعدی به محتوای طرح‌ها و مبانی نظری آن نیز کشیده شد. بی توجّهی کافی به روند بررسی وتصویب، عدم توجّه کافی به امکانات اجرایی ، ناهماهنگی طرح ها با طبیعت وماهیّت شهر ، ناهماهنگی طرح ها با شرایط جامعه ،نارسایی در نظام مدیریت امور شهری ، نبود یک نظام

مدوّن در نظارت ، عدم وجود انعطاف لازم در طرح های تهیه شده ، آرمان گرایی وعدم مشارکت مردم از جمله نواقص ومشکلات طرح های جامع در ایران عنوان شده که بی تردید این اظهار نظرات بی ارتباط با شیوه های پیش بینی و تحقق اهداف طرح‌ها در زمینه های مختلف نبوده است . آنچه که از مطالعه‌ی طرح جامع تبریز نیز به دست آمد این بود که علاوه بر مشکلات زمان تهیه ، همراه با پیش بینی های غیر واقعی، این طرح به عنوان یک فعّالیّت مستقل با اهداف معیّن ، متفاوت از شرایط وامکانات مدیریت اجرایی (شهرداری) تهیه وتصویب شده است.

به طور کلّی و بر اساس یافته های ناشی از تحقیق حاضر ، نبود مدیریت واحد شهری ، نبود نظارت کافی از طرف سازمان های مسؤول تهیه‌ی طرح و کیفیّت مطالعات و بر آوردهای مهندسین مشاور به همراه مشکلات فنی ومالی شهرداری ها از مهمترین مسایلی بودند که در عدم اثر بخشی طرح مؤثّر بوده‌اند و آن به این معنی است که اگر حلّ یک مسأله مستلزم صورت بندی درست از مسأله باشد ، به مقدار لازم به آن توجه نشده است.

پیشنهادها

با توجه به آنچه که در خصوص طرح‌های جامع شهری مطرح شد توجه به موضوعاتی به شکل زیر ضروری به نظر می رسد:

- اجتناب از لحاظ سرانه های بلند پروازانه ولحاظ توان فنی ومالی شهرداری ها برای اجرای طرح ها و مهمتر از همه تعریف پشتوانه‌ی تئوریکی مناسب برای تهیه‌ی طرح های جامع شهری با توجه به شرایط شهرهای کشورضروری است؛
- تهیه‌ی طرح های کوتاه مدت در قالب برنامه های بلند مدّت شهری با تعریف اولویّت های اجرایی به جهت عملی‌تر بودن آنها مهم به نظر می رسد؛
- تأکید بر تهیه وتصویب طرح در زمان پیش بینی شده (بسیاری از طرح‌ها به بهانه های مختلف از جمله عدم پرداخت به موقع حق الزحمه‌ی مهندسین مشاور یک دوره چندین ساله را طی می کنند ، طرح تفصیلی

تبریز بعد از گذشت دوازده سال از زمان تهیه‌ی طرح جامع بـه جـز در محـدوده‌ی شـهرداری هـای منـاطق ۴و۳ تهیه نشده است. در حالی که افق زمانی طرح جامع در سال ۱۳۸۵ به پایان رسیده است)؛

- تأمین منابع درآمدی مشخص برای شـهرداری هـا جهـت جلـوگیری از چـشم پوشـی آنهـا از ضـوابط تعریف شده وتعریف تراز مالی مشخص برای اجرای طرح‌ها؛
- تأکید بر تشکیل مدیریت واحد شهری برای پرهیز از دوباره کاری ها وحذف مـشکلات ناشـی از عـدم هماهنگی بین سازمان ها؛
- تأکید بر استفاده از نیروهای تخصّصی لازم در شهرداری ها بـرای تعامـل بـا مهندسـین مـشاور در زمـان تهیه‌ی طرح (استفاده از نیروی انسانی کارآمد و متخصص پیش شرط توفیق هر یک از سازمان هاست. نیـروی کارشناسی موجود در شهرداری تبریز اغلب متناسب با نیازهای سازمانی نیست)؛
- بستر سازی لازم برای انجام تحقیقات کـاربردی در شـهرداری هـا بـا بهـره گیـری از نظریّـات اسـتادان دانشگاه؛
- ارزشیابی مداوم ومستمر طرح‌ها برای جلـوگیری از تکـرار اشـتباهات گذشـته (موضـوعی کـه در برنامـه ریزی های مربوط به شهرها جایگاهی ندارد، در حالی که ارزشیابی فرآیند یادگیری را به همراه داشـته وموجـب به وجود آمدن بینش های نوین خواهد شد)؛
- و در نهایت واگذاری طرح‌ها به مهندسین مشاور بومی بـه جهـت اشـراقیّت بـه شـرایط محلّـی و لحـاظ امکان تجدید نظر و ایجاد امکان مشارکت مردم ویا نمایندگان آنها .

منابع ومآخذ

۱. اداره درآمدهای عمومی شهرداری تبریز (۱۳۸۶) ، *بررسی تطبیقی بودجه پیشنهادی با درآمد* ، شهرداری تبریز.

۲. پور محمدی ، محمد رضا (۱۳۸۲) ، *برنامه ریزی کاربری اراضی شهری* ، چاپ اول، سمت .

۳. تیبالدز ، فرانسیس (بی تا) ، *ساخت شهرهای مردم پسند* ، ترجمه مروارید فارسی ، نشریه معماری ، شماره ۲۰

۴. حسین زاده دلیر ، کریم (۱۳۷۶) ، *تکنیکهای برنامه ریزی شهری* ، جزوه درسی گروه جغرافیا وبرنامه ریزی شهری، دانشگاه تبریز.

۵. خسرو شاهی ، مهتاب (۱۳۸۲) ،«*نگاهی به اصول شهرسازی مدرن در کشورهای غربی*» ، نشریه‌ی ایران .

۶. سلطانی ، علیرضا (۱۳۸۳) ، *ارزشیابی طرحها وبرنامه ها* ، جزوه درسی گروه برنامه ریزی اجتماعی دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز.

۷. سعیدنیا ، احمد (۱۳۸۲) ، *طرح های شهری در ایران* ، چاپ دوم، تهران ، سازمان شهرداری های کشور.

۸. شیعه، اسماعیل (۱۳۷۵)، *مقدمه ای بر مبانی برنامه ریزی شهری*، دانشگاه علم و صنعت ایران.

۹. شهرداری تبریز (۱۳۸۶) ، *نیروی انسانی عامل برتر توسعه* ، اداره کارگزینی و رفاه شهرداری تبریز.

۱۰. مجتهد زاده ، غلامحسین (۱۳۸۲) ، *برنامه ریزی شهری در ایران* ، چاپ چهارم ، پیام نور .

۱۱. مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری (۱۳۷۹) ، *تدوین شیوه های مناسب تهیه طرح های شهری در ایران* ، جلد سوم، سازمان شهرداری های کشور.

۱۲. مزینی ، منوچهر(۱۳۷۸) ، *شهرسازی ، شهرسازان وشهروندان* ، ماهنامه‌ی شهرداری ها، شماره ۶.

۱۳. مزینی ، منوچهر (۱۳۷۴) ، *مدیریت شهری و روستایی در ایران* ، مرکز مطالعات وتحقیقات وزارت مسکن وشهرسازی .

۱۴. مشهودی ، سهراب (۱۳۷۹) ، « *ردیابی ریشه های شکست در مباین فکری طرح های جامع* »، مجله‌ی معماری وشهرسازی ، ویژه خرداد ماه .

۱۵. مهندسین مشاور شارمند (۱۳۷۸) ، *بررسی تجارب تهیه واجرای طرح های توسعه‌ی شهری در ایران* ، چاپ اول، مرکز مطالعات برنامه ریزی شهری.

۱۶. مهندسین مشاور عرصه (۱۳۷۴) ، *طرح جامع تبریز* ، سازمان مسکن وشهرسازی استان آذربایجان شرقی .

17. -Diaz Orueta, Fernando (2007), Madrid: *Urban regeneration projects and social mobilization*, cities journal, Vol24, Issue 3.

18. Gallion, Arthur B and .Eisner Simon (1984) ,«*The Urban Pattern*, *City Planning and Design*» CBS Publisher.

19. Vajdovich Visy, Erzsebet (2002) *Changing Context - the need for a new planning paradigm*, Landscape and Urban Planning Journal, Volume 27, Issue 2 -4

مشخصات نویسندگان:

دکتر کریم حسین زاده دلیر، استاد گروه جغرافیا وبرنامه ریزی شهری،دانشگاه تبریز

دکتر محمد رضا پور محمدی، استاد گروه جغرافیا وبرنامه ریزی شهری ، دانشگاه تبریز

علیرضا سلطانی، دانشجوی دکتری جغرافیا وبرنامه ریزی شهری دانشگاه تبریز

Email: Alisoltanitabrizu @ yahoo. com